

d

**fwo**



*Legitimate Goal-Based Regulation in a Hybrid Multi-Actor Regulatory Regime*  
(GOBAREG)

**D6.4 Policy brief #1**  
**on**  
**conditions for**  
**legitimate goal-based regulation**

## **Abstract (EN)**

This policy brief examines the potential and limitations of goal-based regulation as a regulatory instrument in the context of technological and societal change. It argues that goal-based regulation rarely appears in a pure form and is not inherently preferable to means-based regulation, rather, hybrid models are often more appropriate. Drawing on a structured decision-making instrument, this policy brief outlines the conditions under which goal-based regulation is feasible and desirable. It further emphasizes that successful implementation requires significant efforts from all actors involved, including regulators, supervisees, interest groups, and enforcement authorities. Ultimately, goal-based regulation functions best within a culture of trust and cooperation, while also having the potential to foster such a culture over time.

## **Abstract (NL)**

Deze beleidsnota onderzoekt de mogelijkheden en beperkingen van doelgerichte regulering als reguleringsinstrument in de context van technologische en maatschappelijke veranderingen. Er wordt betoogd dat doelgerichte regulering zelden in pure vorm voorkomt en niet inherent de voorkeur verdient boven middelgerichte regulering, hybride modellen zijn vaak geschikter. Aan de hand van een gestructureerd besluitvormingsinstrument schetst deze beleidsnota de voorwaarden waaronder doelgerichte regulering haalbaar en wenselijk is. Verder wordt benadrukt dat een succesvolle implementatie aanzienlijke inspanningen vereist van alle betrokken actoren, waaronder toezichthouders, onder toezicht staande partijen, belangengroepen en handhavingsinstanties. Uiteindelijk functioneert doelgerichte regulering het best binnen een cultuur van vertrouwen en samenwerking, en heeft het tevens de potentie om een dergelijke cultuur in de loop der tijd te bevorderen.

## GOBAREG Beleidsnota #1: Waarom doelregelgeving en hoe?

### *Take Aways:*

- Doelregelgeving komt zelden in zuivere vorm voor.
- Doelregelgeving verdient niet altijd de voorkeur.
- Doelregelgeving vergt inspanningen van alle actoren.

Technologische en maatschappelijke evoluties brengen risico's mee. Om dat goed te reguleren, heeft de overheid nood aan aangepaste instrumenten. Doelregelgeving is zo'n instrument, net zoals adaptieve of responsieve regelgeving. Doelregelgeving is echter niet in alle gevallen de beste keuze. Soms verdient middelenregelgeving of een hybride vorm de voorkeur. Pas wanneer verschillende voorwaarden vervuld zijn, kan doelregelgeving, of een hybride vorm daarvan, haar beloftes waarmaken. Ook dan is de actieve steun nodig van de verschillende actoren.

Deze beleidsnota heeft tot doel om regelgevers (1) te informeren over wat doelregelgeving is, (2) wanneer het nuttig is, en (3) wat het vergt.

### **(1) Doelregelgeving, middelenregelgeving, en alles daartussen**

Gewoonlijk worden middelenregelgeving en doelregelgeving tegenover elkaar gezet.

**Middelenregelgeving** schrijft gedragsregels voor. Het doel dat de regelgever daarbij voor ogen heeft, blijft impliciet. Wie de voorgeschreven handelingen stelt, handelt in overeenstemming met de wet. In de praktijk heeft dit enkele nadelen. Omdat het geen keuzemogelijkheden laat aan de gereguleerden, en dus weinig ruimte laat voor innovatie, leidt deze regelgeving niet steeds tot efficiëntie, en kan ze hogere risico's voor marktverstoring met zich meebrengen. Dat is met name het geval wanneer gereguleerden mazen in de wet vinden, waarmee ze wettelijke voorschriften kunnen omzeilen zonder strikt genomen de wet te schenden.

**Doelregelgeving** schrijft een doel voor. Dat kan zowel een zeer algemeen geformuleerd doel zijn, als een specifiek in cijfers uitgedrukt resultaat. In dat geval schrijft de regelgeving niet voor hoe geadresseerden het doel moeten behalen. Het staat hen vrij te bepalen op welke manier ze het doel willen bepalen, in de veronderstelling dat ze de meest efficiënte, kosten minimaliserende oplossing zullen kiezen. Dat laat minder mogelijkheden voor wetsomzeiling, en kan als meer fair ervaren worden omdat alle gereguleerden de handelingen kunnen kiezen die best overeenkomen met hun capaciteiten en de context waarin ze werken. De flexibiliteit die ze zo krijgen, creëert kansen voor innovatie. Nalevings- en technologische innovatie zijn met name interessant wanneer ze duurzamere regelgevingseffecten bieden bij contextuele of technologische veranderingen in de sector.

Die vrijheid brengt tegelijk rechtsonzekerheid mee. Gereguleerden weten niet altijd op voorhand of hun gedrag in overeenstemming is met de wet. Die onzekerheid vergroot nog

eens wanneer de doelstelling op onbepaalde wijze is voorgeschreven. Daarnaast kan doelregelgeving ook freerider-gedrag aanmoedigen.

Doelregelgeving en middelregelgeving vormen twee uiteinden op een spectrum. Regelgeving is zelden zuiver doel- of middel-gebaseerd. **Hybride vormen** komen vaker voor. Op die manier kunnen de nadelen van elke vorm opgevangen worden.

Zo kan doelregelgeving aangevuld worden met gedragsvoorschriften, om meer zekerheid te bieden. Soms dienen die enkel als voorbeeld of alternatief, en soms perken ze de discretionaire ruimte van de gereguleerde enigszins in, maar steeds zorgen ze voor meer houvast.

Op haar beurt kan middelenregelgeving aangevuld worden met doelvoorschriften, om meer discretionaire ruimte te bieden. Ook hier kan met alternatieven worden gewerkt: onder bepaalde voorwaarden mogen gereguleerden dan afwijken van de voorschriften, om naar eigen inzicht een doel te bereiken.

Middelenregelgeving kan ten slotte met een algemeen geformuleerde doelbepaling worden aangevuld, die als een veiligheidsnet dient voor de regelgever. Bij mogelijke gevaarlijke situaties die de regelgever niet had voorzien en die dus niet door de middelenregelgeving gevat worden, legt die doelbepaling de gereguleerde op om de nodige maatregelen te nemen om (bijvoorbeeld) veiligheid te verzekeren of schade te voorkomen.

## **(2) Een beslissingsinstrument om voor middel- of doelregelgeving te kiezen**

Onderzoekers hebben een instrument ontwikkeld waarmee regelgevers voor elke situatie kunnen bepalen of doelregelgeving al dan niet de voorkeur verdient boven middelregelgeving. Dat instrument bevat negentien beslissingselementen waarmee de regelgever telkens de haalbaarheid en wenselijkheid van doelregeling kan aftoetsen. Die elementen kunnen in drie categorieën ondergebracht worden (Marneffe et al. 2021 Opdracht DKBUZA).

Een eerste categorie bevat criteria die te maken hebben met het beleid. Doelregelgeving is eerder aanbevolen indien de doelstelling duidelijk en nauwkeurig kan worden geformuleerd, ook wanneer het om een kwalitatieve doelstelling gaat, en wanneer de regelgever regeldruk wil verminderen, ondernemerschap en innovatie wil bevorderen, of streeft naar een algemene gedragsverandering eerder dan concrete handelingen – een gezonde levensstijl bijvoorbeeld, eerder dan stoppen met roken.

Een tweede categorie betreft het voorwerp van regelgeving en de omgeving waarop ze van toepassing is. Doelregelgeving wordt eerder aanbevolen wanneer het voorwerp complex is of snel evolueert, wanneer de maatschappelijke, de economische of de technologische omgeving divers of veranderlijk is, wanneer de regelgeving gericht is op doelgroepen met een zekere organisatiegraad, wanneer de transactiekosten relatief laag zijn of er veel transacties per marktspeler zijn, wanneer regulering specifieke kennis vereist waartoe de

overheid geen toegang heeft, of wanneer de invloed van belangengroepen of dominante marktspelers in het reguleringsproces aanzienlijk is.

Een laatste categorie betreft de handhaving en de verhouding tussen de actoren in dat proces. Doelregelgeving ligt meer voor de hand wanneer de regelgever de actoren in de sector (burgers, bedrijven en organisaties) vertrouwt, wanneer de regelgeving in de sector zelden volledig wordt gehandhaafd, wanneer er privaatrechtelijke standaarden of procedures voorhanden zijn die transparant en publiek beschikbaar zijn, en wanneer de handhaving niet gepaard gaat met strenge sancties.

Doelregelgeving is enkel aangewezen als verschillende van deze beslissingselementen aanwezig zijn. Ook dan kan het instrument eerder wijzen op een hybride vorm.

### **(3) Doelregelgeving vergt inspanningen van alle actoren**

Doelregelgeving vergt dat alle actoren die in de regelgevingsketen zijn betrokken, op een andere manier met regelgeving omgaan.

Dat geldt in de eerste plaats voor de **regelgever**, die doelregelgeving opstelt. Doelregelgeving vraagt bijzondere aandacht om een goede balans te vinden tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Voor de gereguleerde kan het immers onduidelijk zijn welk gedrag wenselijk is, en hoe inspectie en rechter hun gedrag zullen beoordelen. Die onzekerheid kan opgevangen worden door de regelgeving hybride te maken, of door naar sectorale protocols te verwijzen als *best practices*. Ze kan ook gereduceerd worden door het doel – kwantitatief of kwalitatief – doordacht te formuleren. Best worden daarbij de SMART criteria in acht genomen, wat betekent dat de doelstelling specifiek, meetbaar, aanvaard of overlegd, realistisch en tijdsgebonden is. Wanneer de rechtsonzekerheid niet adequaat kan worden opgevangen, is de sanctieregeling van belang. Hoe strenger de sanctie is, des te duidelijker moet het zijn welk gedrag tot zo'n sanctie kan leiden. Zeker wanneer zware strafsancities worden bepaald, ligt middelregelgeving of een beperkte en hybride doelregelgeving meer voor de hand.

Om doelregelgeving goed op te stellen, moet de regelgever **belangengroepen** betrekken bij het proces. Het gaat dan om een brede waaier aan stakeholders, van gereguleerden tot begunstigden. Belangengroepen spelen een cruciale rol bij doelregelgeving omdat ze zowel expertise als legitimiteit bieden. Expertise is nodig om realistische en haalbare regelgevingsdoelen te formuleren. Legitimiteit is nodig opdat gereguleerden de doelstellingen als relevant en waardevol zouden beschouwen. Belangengroepen zijn bovendien van belang bij de verdere verduidelijking van doelregelgeving in de implementatiefase, in samenwerking met de overheid. Zij kunnen bovendien de gereguleerde entiteiten die ze vertegenwoordigen ondersteunen. Dat kan door informatie te bieden, *best practices* te ontwikkelen, gedragsprotocols te sluiten, of anderszins.

Ook **regulerende overheidsentiteiten, inspecties, toezichthouders en handhavers** moeten bij doelregelgeving op een andere manier omgaan met hun handhavings- en toezichtstaken. Ze moeten overschakelen van een checklistbenadering naar een meer

gedifferentieerde, en holistische aanpak. Daarbij moeten ze in dialoog gaan met de gereguleerden, en rekening houden met hun capaciteiten en de context waarin ze opereren. De taak van toezichtsambtenaren bestaat er dan ook eventueel in om gereguleerden te stimuleren en ondersteunen, eerder dan louter strikt en streng te zijn. Responsieve handhaving wordt dan uiterst belangrijk.

Deze nieuwe benadering brengt meer interpretatieruimte, maar vergt mogelijk nieuwe skills van deze ambtenaren. Daarom hebben ze nood aan trainingsmodules waarin ze leren (1) hoe ze regelgevende doelstellingen moeten interpreteren, (2) hoe ze vertrouwensrelaties met gereguleerden moeten creëren om samenwerking te bevorderen, en (3) hoe ze moeten handelen wanneer ze denken dat regelgevende doelstellingen niet worden bereikt, zonder te moeten overgaan tot strenge sancties.

Doelregelgeving veronderstelt dat **gereguleerden** hun gedrag kunnen aanpassen om de regelgevende doelen op een efficiënte manier te bereiken. Meer nog dan bij middelenregelgeving, hebben gereguleerde entiteiten allerlei capaciteiten nodig om regelgeving na te leven: financiële middelen, bekwaam personeel, toegang tot relevante informatie, begrip van de regelgeving, kennis van de sector en beleidsvoerend vermogen. Zo vergt doelregelgeving dat ze enig inzicht hebben in de manieren waarop ze de regelgevingsdoelen kunnen bereiken, of in dialoog gaan met belangengroepen, ambtenaren of inspecteurs die hen daarin kunnen ondersteunen. Om te innoveren, hebben ze bovendien organisatorische capaciteiten nodig die proces- en productinnovatie ondersteunen.

Cruciaal zijn ten slotte de **verhoudingen tussen al deze actoren**. Zo werkt doelregelgeving het best wanneer er vertrouwen bestaat tussen deze actoren, en wanneer de gereguleerden gemotiveerd zijn om de regelgevende doelen te bereiken – omdat ze principieel achter die doelen staan (normatieve motivatie) en omdat ze er voordeel bij halen (berekende motivatie). Doelregelgeving veronderstelt ook dat alle actoren de regelgevingsdoelen op dezelfde manier begrijpen. Daartoe dient de dialoog tussen regelgever, belangengroepen en toezichthouders bij de opmaak van doelregelgeving, en tussen belangengroepen, toezichthouders en gereguleerden bij haar toepassing. Dit veronderstelt dat alle actoren elkaars rol in het proces erkennen en de wil delen om samen te werken en informatie uit te wisselen.

In het perfecte scenario doet doelregelgeving een positieve spiraal ontstaan, waardoor, doorheen het proces, doelregelgeving steeds beter en op een meer efficiënte manier wordt nageleefd, innovatie wordt ondersteund, en het vertrouwen tussen de actoren toeneemt. In werkelijkheid moeten daarvoor alle voorwaarden daartoe vervuld zijn, hetgeen niet eenvoudig is. Doelregelgeving gedijt best binnen een cultuur van vertrouwen. Maar doelregelgeving kan zo'n cultuur ook creëren wanneer die ontbreekt, maar alleen als de betrokken actoren zich consistent en vertrouwenswaardig gedragen en herregulering of willekeur vermijden. Bewustwording van wat doelregelgeving is, en wat het vergt, is dan bij uitstek van belang.